

# わが国のコンテナ港湾政策に関する一考察

男澤 智治

## 1. はじめに

港湾は、一国の産業、経済活動を支える重要な基盤施設である。輸送品目は多種多様であるが、オイル、鉱物、原木などのバルクカーゴを除いた一般貨雑貨貨物（ゼネラルカーゴ）はその多くが定曜日に運航される定期船で輸送される。企業がグローバル化し、物流費を削減するなかで在庫圧縮を行っており、納品時間が読める定期的な船舶の利用ニーズが高まっている。また、わが国発着の定期船のほぼ100%がコンテナ化されていることに注目する必要がある。逆に言えば、グローバルな企業の経営活動を支えていくためには、国際海上コンテナの取り扱いを安価で効率化、迅速な流通、すなわち、シームレスな国際物流と国内物流を構築していくことが重要である。

この結節点となるのが、国際コンテナターミナルである。わが国のコンテナターミナルでの取扱量は伸びてはいるものの、物流の重心が中国をはじめ東アジア大陸に移転しており、わが国の国際的な地位は低下している。そこで、わが国港湾の国際物流拠点としての位置づけを高めるため、国、港湾管理者で様々な施策を打ち出している。

本稿では、世界およびわが国の国際海上コンテナ輸送の動向とわが国でのコンテナターミナル整備の歴史的経緯を述べた上で、今後のコンテナ港湾政策について考察することを目的とする。

## 2. 国際海上コンテナ輸送の現状

全世界には、10万TEU以上を扱う港湾として、1975年には40港であったものの、1984年に100港を超え、2000年には216港、2003年には250港となっており、そのうちわが国の港湾は13港である。また、全世界のコンテナ貨物流動量は3億311万TEU（2003

年、20フィートコンテナ換算個数）であり、そのうちわが国では1,457万TEUを取り扱っている。

# （１）港別コンテナ港湾取扱量

コンテナ港湾の特徴を示す代表的な指標として、コンテナ港湾取扱量がある。表－１に2004年のコンテナ港湾取扱量の港別ランキング（上位20位）を示している。第１位は取扱量2,193万TEUの香港港であり、第２位のシンガポール港の2,060万TEUと並びこの両港が飛び抜けた取扱量を示している。この２港に続くのは、取扱量1,000万TEU台の上海港、深圳港、釜山港であり、第２グループを形成している。次の高雄港まではアジア港湾であるが、第７位にはじめてEUの港湾として取扱量830万TEUのロッテルダム港が位置している。2004年の取扱量とランキングの関係では500万TEUを超えると上位14位以内であり、20位にやっと東京港がランクインしている。また、上位20位の港湾のうち13港が東アジアのコンテナ港湾である。

この港別ランキングは、コンテナ輸送の進展とともに上位の港湾およびその取扱量も

表－１ 世界の港湾のコンテナ取扱量ランキング（2004年）

順位	03年 順位	港湾名	国名	04年取扱量 (万TEU)	03年取扱量 (万TEU)	前年比(%)
1	1	香港	中国	2,193	2,045	7.3
2	2	シンガポール	シンガポール	2,060	1,810	13.8
3	3	上海	中国	1,456	861	69.1
4	4	深圳	中国	1,365	1,062	28.6
5	5	釜山	韓国	1,143	1,041	9.8
6	6	高雄	台湾	971	884	9.8
7	8	ロッテルダム	オランダ	830	711	16.8
8	7	ロサンゼルス	アメリカ	732	718	2.0
9	9	ハンブルク	ドイツ	700	614	14.1
10	11	ドゥバイ	UAE	643	515	24.8
11	10	アントワープ	ベルギー	606	545	11.4
12	13	ロングビーチ	アメリカ	578	466	24.1
13	12	ポートケラン	マレーシア	524	484	8.3
14	14	青島	中国	514	424	21.3
15	15	ニューヨーク／ニュージャージー	アメリカ	440	407	8.2
16	16	タンジュンペレパス	マレーシア	402	347	15.8
17	22	寧波	中国	401	277	44.5
18	21	天津	中国	381	302	26.5
19	19	レムチャバン	タイ	362	318	13.9
20	17	東京	日本	358	331	8.0

注：2004年は速報値

出所：Containerisation International March 2005

国土交通省海事局『海事レポート 平成17年版』57頁

表－２ 港別ランキング推移

単位：万TEU

順位	1975年		1985年		1995年		2004年	
1	ニューヨーク	173	ロッテルダム	265	香港	1,255	香港	2,193
2	ロッテルダム	108	NY/NJ	237	シンガポール	1,185	シンガポール	2,060
3	神戸	90	香港	229	高雄	523	上海	1,456
4	サンジュン	88	高雄	190	ロッテルダム	479	深圳	1,365
5	香港	80	神戸	186	釜山	450	釜山	1,143

出所：Containerisation International Yearbook (1978,1988,1998,2005)

大きく変化してきている。表－２に1975年、85年、95年、2004年と10年間隔で上位5位までのコンテナ港湾とその取扱量を示している。1975年では、第1位ニューヨーク港、第2位ロッテルダム港、第3位神戸港となっており、第1位のニューヨーク港の取扱量でも173万TEUであった。1990年頃からこの構造が大きく変化し東アジア港湾が上位を独占するようになった。こうした港別ランキングの変化は、港湾の背後圏の経済発展、港湾への投資、港湾を利用する船社の意向など様々な要因により生じているものと思われる。

## (2) 国・地域別のコンテナ港湾取扱量

表－３に2003年のコンテナ取扱量の国・地域別ランキング（上位20位）を示している。第1位は取扱量6,162万TEUの中国であり、取扱量3,264万TEUのアメリカを大きく引

表－３ 国・地域別ランキング表（2003年）

順位	国・地域名	万TEU
1	中国	6,162
2	アメリカ	3,264
3	シンガポール	1,844
4	日本	1,457
5	韓国	1,299
6	台湾	1,209
7	ドイツ	1,050
8	マレーシア	1,007
9	イタリア	847
10	スペイン	736
11	オランダ	723
12	イギリス	714
13	アラブ首長国連邦	696
14	ベルギー	656
15	オーストラリア	477
16	インドネシア	456
17	タイ	441
18	ブラジル	433
19	インド	392
20	カナダ	363

出所：Containerisation International Yearbook 2005

表－４ 国・地域別ランキング推移

単位：万TEU

順位	1975年		1985年		1995年		2003年	
1	アメリカ	527	アメリカ	1,153	アメリカ	1,910	中国	6,162
2	日本	187	日本	552	中国	1,723	アメリカ	3,264
3	イギリス	139	台湾	308	シンガポール	1,185	シンガポール	1,844
4	オランダ	114	イギリス	289	日本	1,060	日本	1,457
5	香港	80	オランダ	277	台湾	785	韓国	1,299

出所：Containerisation International Yearbook (1978,1988,1998,2005)

表－５ 東北アジアの主要国の港湾コンテナ流動量

(単位：万TEU)

区分	1985		1990		1995		2000		2002		2003	
	TEU	%	TEU	%	TEU	%	TEU	%	TEU	%	TEU	%
韓国	125	2.2	235	2.7	450	3.3	903	3.9	1,154	4.3	1,299	4.3
中国	274	4.9	631	7.4	1,723	12.6	4,098	17.7	5,572	20.9	6,162	20.3
日本	552	9.9	796	9.3	1,060	7.7	1,313	5.7	1,350	5.1	1,457	4.8
台湾	308	5.5	545	6.4	785	5.7	1,051	4.5	1,161	4.4	1,209	4.0
計	1,259	22.5	2,207	25.8	4,018	29.3	7,365	31.8	9,237	34.7	10,127	33.4
世界 Total	5,590	100	8,560	100	13,724	100	23,169	100	26,634	100	30,311	100

出所：Containerisation International Yearbook 1985-2005

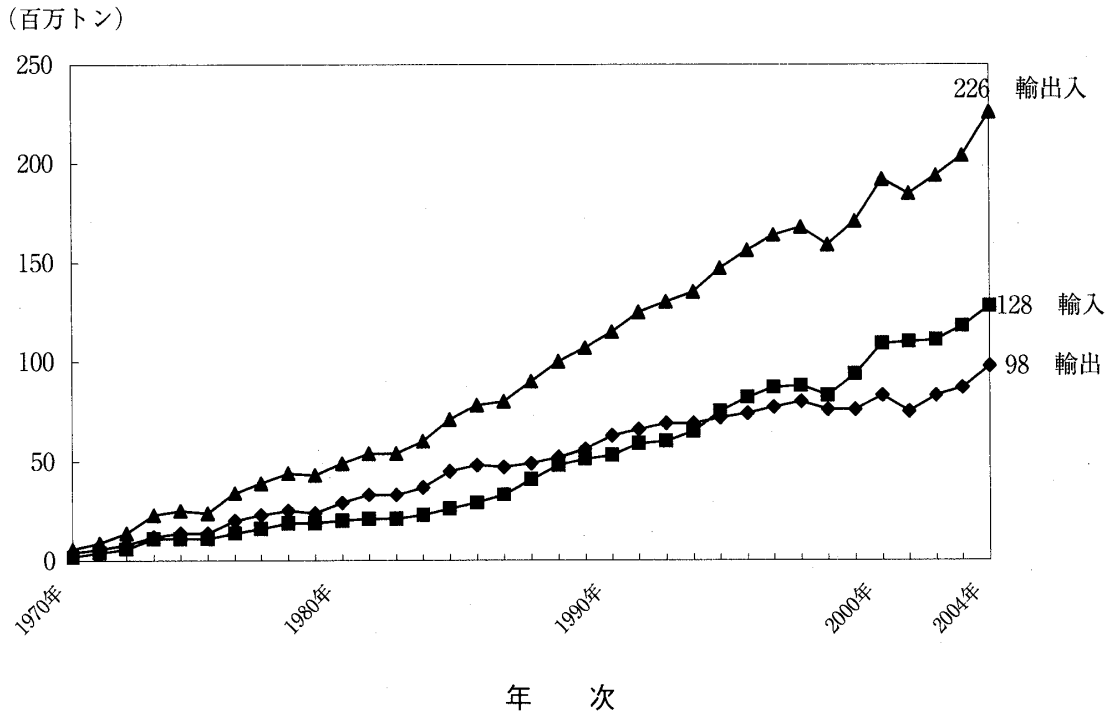
き離している。この2国に続くのは、第3位が取扱量1,844万TEUのシンガポール、第4位が取扱量1,457万TEUの日本であり、第8位のマレーシアまでが1,000万TEUを超えている。取扱量とランキングの関係では、600万TEUを超えると上位14位内であり、上位20位の国・地域のうち9の国・地域が東アジアである。この国別ランキングについても、表－4に1975年、85年、95年、2003年のデータを示している。75年から95年までアメリカは一貫して1位を占めていたが、2003年には2位に転落し、代わって中国が第1位となっている。95年にはアメリカを除く4国が東アジア諸国になっていることも注目される。先に述べた港別ランキングと同様、東アジア諸国とりわけ、中国の急成長が著しいことが指摘される。

さらに、表－5では東北アジアの主要国、韓国、中国、日本、台湾の世界シェアについて示している。1985年の22.5%から2003年には33.4%へと10.9ポイント高くなっている。その牽引役は中国である。現在、世界のコンテナ流動量の3分の1がこの地域に集中しているが、2003年のデータをみると、ややシェアを落としてきている。

### (3) 日本のコンテナ港湾取扱量

わが国のコンテナ港湾取扱量は図－1に示したように、1970年以来、一貫して増加している。1970年には輸出入合計で636万トン、80年に4,903万トン、90年に1億1,528万トン、2000年に1億9,190万トン、2004年には2億2,571万トンとなっている。伸び率は、

図-1 わが国の外資コンテナ貨物量の推移



資料：国土交通省資料等より作成

70年から80年が年率22%，80年から90年が9%，90年から2000年が5%，2000年から2004年が4%と徐々に伸び率は低下している。国際コンテナ取扱港湾数は、92年12月の27港から97年10月に49港、2002年10月に63港、2004年4月に65港となっている。わが国では国際コンテナ取扱量が安定期に入っているにもかかわらず、港湾数は増加しており、国内での港湾間競争が激化しているものと推測される。

港湾近代化促進協議会の資料より2004年の貨物量をみると、輸出入合計（トン数ベース）で80.1%が東京、横浜、名古屋、大阪、神戸の5大港での取扱量となっている。

また、TEUベースで1975年と2003年を比較すると、世界全体では1,740万TEUから30,311万TEUへ17.4倍、わが国全体では187万TEUから1,457万TEUへ7.8倍となっている。わが国の世界シェアは1975年の10.7%から2003年には4.8%となっており、わが国の国際的地位は低下してきている。

### 3. わが国におけるコンテナ港湾政策

国際的なコンテナ化の進展にあわせてわが国でも国際コンテナ取り扱いができるターミナル整備と新たな運営方式が登場した。本項では、これまでのコンテナターミナルの整備と運営形態について歴史的にみることにする。なお、本田博之氏<sup>1)2)</sup>の論文を引

用しながら整理する。

### (1) 1960年代のわが国のコンテナ港湾政策

戦後のわが国の埠頭整備は、1950年5月に制定された「港湾法」、「港湾整備促進法」(1953年)、「特定港湾施設整備特別措置法」(1959年)、「港湾整備緊急措置法」(1961年)に基づいて実施されてきた。

「港湾法」では、港湾は一般大衆の利用を目的とする公物的なものであること、港湾管理者が地方自治体であること、運営についてある程度の企業的概念を導入したことが注目される。

1961年に始まる港湾整備5カ年計画に基づき、横浜、神戸、名古屋などの6大港で外貿在来バースの建設に着手した。しかし、予想を超えた貨物量の伸びで神戸、横浜などで船混みが顕在化し、61年の計画は打ち切れ、65年度を初年度とする新5カ年計画に移行することになった。このような中、運輸省は公共埠頭における在来定期船の非効率な荷役を改善するための新しい管理・運営方式を模索・検討していた。

1963年夏、同省は港湾管理者の財政負担軽減と船社の専用利用による効率的な埠頭運営を目的とする「港湾公団」の設立を企画した。計画では1964年度に国(20%)、港湾管理者母体の自治体(20%)の出資と財政投融资によって公団を設立のうえ、横浜、川崎、名古屋、神戸で合計63バースを建設し、30年の償還期間後、施設は関係港湾管理者に無償で継承するというスキームだった。

だが、この「港湾公団」構想は主要港の調整が間に合わず見送りとなる。その後、具体化したのが、東京湾・大阪湾でそれぞれ設立された外貿埠頭公団である。

1965年10月、港湾審議会は「港湾管理者の財政基盤の強化及び港湾施設の効率的使用の確保のため、緊急に実施すべき方策に関する答申」を出し、ここに公団方式の原型が作られた。この答申においては、コンテナ船、在来船を含む外貿定期船埠頭の整備にあたっては、①緊急整備の必要性、②港湾管理者財政への配慮、③埠頭の効率的利用の3点を強調している。

また1966年8月には運輸大臣の諮問機関、海運造船合理化審議会が「わが国の海上コンテナ輸送体制の整備について」答申した。この答申では、北米太平洋航路で1968年、北米東岸、豪州および欧州の各航路で1970年ごろまでに定期コンテナ船が就航するという見通しを示すとともに、①いずれの航路も開設2～3年でコンテナ化率が50%になる、②とくに北米太平洋航路は60%程度までコンテナ化率が高まることも考えられる、などとし、わが国でもフルコンテナ船とコンテナターミナルの緊急整備の重要性を提言した。

具体的には、従来の公共埠頭の使用形態とは異なり、専用使用を可能とする建設方式

を採用し、公的な機関（公団）が敷地、ヤード舗装、クレーン、建物などを建設、これを使用者が賃貸できることが望ましいとした。

1967年7月、京浜（東京湾）、阪神（大阪湾）の外貿埠頭公団の設置を定めた「外貿埠頭公団法」が国会で成立した。これは、港湾管理者である地方自治体が短期間でコンテナターミナルの整備をする資金を用意することが難しいと判断し国が関与する形となった。両公団はそれぞれ、東京、神戸に本部を構え、同年12月25日に発足、業務を開始した。公団に対しては国、港湾管理者が3対1の割合で出資金を拠出している。両者の出資総額は事業費総額の40%とされ、これに60%の財政投融资（償還期間30年）で岸壁、埠頭用地、道路、建物などの基本施設を整備、さらにガントリークレーン、CFSなどは全額財政投融资で整備費を賄うことにしたほか、建設後の資金繰りは公団債や市中借入れを充てることにした。1バース（12m岸壁、延長300m、ターミナル奥行き350m）当たりの貸付料は当時の金額で年間1億5,000万円程度であった。公団時代に建設されたコンテナバースは28バースにも及んだ。

コンテナターミナルのオペレーションについては、1968年暮れ、横浜港、東京港の借受者公募が行われた際、港運側は共同で設立した「新日本埠頭」が全てのバースの借り受け申し込みを行うなど対決姿勢を示した。しかし、最終的には、1969年2月に船主港湾協議会と日港協との間で「若狭裁定」に基づく協議が成立する。それは、コンテナターミナルは船社が自ら借り受け、その作業を港湾運送事業者に委託するという内容のものであった。同協議に基づき、港運側は各ターミナルで荷役作業に従事するという大手船社に従属する関係が作られた。最近では、後述するスーパー中樞港湾対応のメガ・ターミナルオペレーターにおいて港湾運送事業者が中心になるケースもある。

一方、名古屋港では、地方自治の後退につながるとの意見もあり、外貿埠頭公団法の適用対象から除外されていた。しかし、地元財界や港湾関係者の働きかけがあり、1968年8月、名古屋港管理組合等は中京外貿埠頭公団（仮称）の設置を関係機関に働きかけている。同年11月から、同管理組合と6船社並びに日本船主協会との間で、公団とは異なる埠頭会社方式による整備の検討が始まり、1969年4月、6船社社長連名での申し入れ文書が名古屋港管理組合へ提出されている。この時期、国の方針は公団新設抑制の方向であり、1970年度の設置が極めて難しくなったこと、外貿埠頭公団では船社の出資負担が大きいことなどの理由で、1970年12月、港湾法、港湾整備緊急措置法、港湾整備特別会計法の一部改正により、民間資本を導入した名古屋コンテナ埠頭(株)が設立されている。<sup>3)</sup>

## (2) 1970～80年代のわが国のコンテナ港湾政策

コンテナ化が急速に進展するなか、外貿埠頭公団はコンテナバースの緊急整備の要請に応え、日本のコンテナ化の基礎作りをしたといえる。

しかし、港湾管理者による港湾施設一元管理の機運の高まりに歩調を合わせる形で1977年12月、政府は行政改革推進について閣議決定し、公団を廃止して業務を外貿埠頭公団の所在港湾の港湾管理者に移管することとし、79年度末までに諸条件の整備を図ることとされた。

1981年4月には「外貿埠頭公団の解散及び業務の承継に関する法律」が成立、翌82年3月には東京、横浜、大阪、神戸の4埠頭公社が大臣指定され、主要港のコンテナバースが港湾管理者の直轄下で再出発することになった。

公社が公団時代と比べ最も変わった点は、整備費の資金調達のスキームである。従来、国・管理者の出資金だった公団から公社では国・港湾管理者の無利子融資（それぞれ10～30%）、財政投融资（40～20%）、市中借入れ（同）という内容に変わった。いわゆる「3・3・2・2」などと呼ばれるスキームである。公社は基本的に借金で施設を整備し、ユーザーから収受する貸付料によって償還するという形になった。貸付料の額は減価償却費、修繕費、災害復旧引当金、貸倒引当金、支払利息などの合計額を基準に償還分も考慮して埠頭公社が定めている。埠頭公社は公益性の観点から、固定資産税・都市計画税の減免措置が講じられている。

## (3) 1990年代のわが国のコンテナ港湾政策

公団からコンテナバースの整備・管理・運営を引き継いだ各埠頭公社は、地方自治体が一体管理するという港湾法に基づいた運営となり国の大幅な関与がなくなった点では評価できる。しかし、90年代前半ではコンソーシアムの形成、90年代後半においては、船舶やコンテナターミナルなどの共同利用、さらに船舶の大型化が進展し、わが国を抜港する船会社が出現するなど、大きな転換期を迎えた。一方、神戸港は1995年、阪神淡路大震災で壊滅的な被害を受け、2年で施設面での復旧は行われたが、国内外のコンテナ中継拠点としての役割は失われた。この時に、わが国の主要荷主企業が選択したのが釜山港や高雄港などわが国から近いメガポートであった。そこで、わが国港湾管理者は世界の流れに遅れをとらないようにと、大型船に対応した大規模コンテナターミナルを整備する必要性に迫られた。この大型船に対応したターミナルの整備は巨額な投資となり、高額な賃貸料として跳ね返り、わが国港湾の高コスト構造を助長することになった。

このようななかで、1998年度より主要港で整備する高規格ターミナルについては、岸壁を公共事業（国直轄）で整備、公社による背後ヤード・荷役施設などの整備で公社の



財政面での負担を軽減する「新方式」を採用した。これは、同時に公共岸壁で専用的な使用をユーザーに担保するため、定期的に大量のコンテナを扱う船舶に対し港湾管理者が長期的な事前包括承認を与えるというやり方である。

新方式の採用により、公団・公社が自らターミナルを整備し、ユーザーに貸すという整備・管理方式は終わりを告げることになる。そして、99年、民間活力を港湾整備に導入したPFI方式が採用され、民間における港湾の整備・運営について検討されることになる。現在、北九州港や常陸那珂港のコンテナターミナルの整備・運営においてPFI方式が採用されている。

#### （４）2000年代のわが国のコンテナ港湾政策

2000年代に入ると財政再建が議論され、効率的な予算配分、小さな政府、日本郵政公社や日本道路公団の民営化、政府系金融機関の統合などが実施されている。港湾整備も同様の影響を受けており、港湾管理者が全ての埠頭を整備・運営する時代から民間でできる部分は民間に任せる方向に変化してきている。

具体的には、2002年10月18日、臨時国会に提出する構造改革特区に関する一括法案に公共コンテナターミナル長期リース制度の新設が盛り込まれた。事業者は、リース期間や資金計画などを記載した「特定港湾施設運営効率化推進事業計画」を作成し、港湾管理者の申請、地方港湾審議会からの意見聴取を行い事業者を認定するものである。2004年度には博多港の博多港ふ頭㈱、水島港の水島港国際物流センターが事業者として営業開始している。その他、四日市港、那覇港、清水港などで検討・実施されている。さらに、2003年度以降、名古屋港の飛鳥コンテナ埠頭をはじめ、横浜港、神戸港、大阪港でスーパー中枢港湾で浮上したメガ・ターミナルオペレーターによる大規模なターミナル一体運営が行われている。

那覇港では、2006年1月、純民間会社である那覇国際コンテナターミナル㈱（ICTSI60％、地元港運6社40％）が運営開始し、わが国港湾の運営に民間ノウハウを積極的に導入する動きが現れている。<sup>4)</sup>

#### （５）最近のコンテナ港湾政策に対する課題

スーパー中枢港湾の整備は、港湾整備費用の効率的な配分とわが国コンテナ港湾の国際競争力の強化に大きく寄与している。そこで登場したのが救世主としてのメガ・ターミナルオペレーターである。しかし、現在の埠頭公社制度とどのように区分されるのか、また、新方式の導入、公共埠頭の長期リース方式などの新規制度が導入される中で、公社バスと公共バスの差が実質上少なくなり、役割分担の関係が不明確になってきて

いる。さらに、船社アライアンス化やグローバル化の進展により港湾間競争が激化し、結果的に一部の港湾に空きバースが生まれているなど、埠頭公社をめぐる環境が悪化している。

このようななかで、国土交通省では、「港湾の管理・運営のあり方に関する検討部会」を設置し、2004年秋から2005年春にかけて検討が行なわれた。検討会では、既存の公社コンテナターミナルの料金体系の弾力化や引き下げ策に着手したのをはじめ、公社の将来的な方向性が提言された。それは、財団法人としての存続のほか、ターミナルオペレーター的な港湾本来業務への出資が難しい場合は、第三セクターや純民間企業への移行も考えられるとの方向が示された。なかでも民営化スキームでは、公社が民営化された場合には港湾管理者の無利子貸付金を出資金に振り替えることで資本を増強、同時に国の無利子貸付償還期間を現行の20年から30年に延長して、民営化された埠頭会社の負担を和らげるというものである。<sup>5)</sup> また、民営化されれば様々な出資行為も可能になる反面、納税義務も生じる。しかし、設備投資をユーザーから回収する方式は変わらないため、民営化が即、港湾コスト削減に繋がるのかは十分検討する必要があると考える。

最近の動きとしては、横浜港での公社、公共バースの一元管理や大阪港での埠頭公社民営化に対する検討が行われている。

国土交通省は2005年末、2006年度予算のなかで埠頭公社民営化移行後の支援措置として無利子貸付制度の新設や旧公社の無利子資金未償還金の返済額平準化措置などが認められたが、一方で公社下物資産の公共化や無利子資金の償還期間延長は財務省から認められなかった。<sup>6)</sup>

#### 4. アジアのコンテナ港湾政策

アジア諸国では経済発展のスタートが欧米と比べて相対的に遅れたこともあり、近代的なコンテナ港湾整備は1960年代に入ってから行われた。したがって、港湾の計画・整備・管理は、これまで国が直接または特殊法人など公企業を設立してそれを通して関与するケースが多かった。1980年代から世界の港湾民営化やターミナルオペレーターによる世界的な港湾ネットワーク構築のなかでアジア諸国のコンテナ港湾政策も民間的発想へと経営転換していった。以下に、中国と韓国のコンテナ港湾政策の最近の動きについて述べる。

##### (1) 中国

中国では、2003年6月「中国港湾法」が胡錦涛国家主席名で交付された。港湾法の第

5 条に「国家は、法に依拠した国内外の経済組織と個人の建設投資、港湾経営を奨励し、投資者の適法な権利を保護する。」、第 6 条に「国务院の港湾主管部門は、全国の港湾業務を主管する。」と記載されている。また、第 6 条のなかに「地方人民政府はその行政区域内の港湾管理を行う。ただし、管理体制は国务院の関係港湾管理体制の規定に照らして決定する。第 2 項により決定する港湾管理体制は、港湾が所在する市、県人民政府が管理する港湾のときは、市、県人民政府が港湾の行政管理を具体的を実施する一部門を決定し、省、自治区、直轄市人民政府が管理する港湾のときは、省、自治区、直轄市人民政府が港湾の行政管理を具体的を実施する部門を決定する。第 3 項により決定された港湾に対する具体的な行政管理を実施する部門を以下、港湾行政管理部門という。」とある。第 5 条と第 6 条の意味するところは、コンテナターミナル等の埠頭の整備や運営に対し国内外の民間組織に委託することが自由になったこと、港湾管理体制一元化と地方政府への権限委譲、行政部門と企業部門を分離する「政企分離」について強調された点である。<sup>7)</sup>

この動きのなかで、2003年、中国交通部と遼寧省大連市は、共同で管轄する大連港務局を市の直轄下に置くとともに、港湾の運営部門を民営化する方針を決定している。大連港務局は、行政を担当する「大連港口管理局」とターミナルなどの運営事業を営む「大連港務有限公司」に分割されている。<sup>8)</sup>

上海港では、国際競争力強化に向けて、港湾管理体制を抜本的に見直している。2003 年 1 月から上海港務局を行政部門の「上海市港口管理局」(SPAB)と民間部門(管理・運営)の「上海国際港務集团有限公司」(SIPG)に分離した。2004年12月にSIPGが財政再編を行って合併会社「上海国際港務集団股分有限公司」(登録資本金は185.69 億元)を設立、2005年 6 月28日に中国最大の港湾企業グループとして正式に運営を始めた。その株主構成は、SIPG(持ち株50%)、「香港招商局」(同30%)、「上海国有資産経営有限公司」(同1%)、「上海同盛投資集団」(同19%)である。SIPGは、世界的なターミナル運営会社を目指すため、積極的に中国本土や海外に進出している。<sup>9)</sup>

中国では、経済成長に伴い、ハード面の整備とともに自国のターミナルオペレーターが育成されている。

## (2) 韓国<sup>10)11)</sup>

韓国初の専用コンテナターミナルは1969年に埠頭建設が始まり、5年後の1974年に仁川港が完工された。その後、釜山港を中心として「総合港湾開発事業」計画が樹立された。韓国の港湾運営は1990年まで、港湾の公共性が強調されて国によって港湾の開発・運営が行われてきた。その間、国家全体の立場で、港湾の配置やターミナルの効率的な運

営を模索してきたが、港湾が位置している地方自治体の地域社会とのニーズ反映や港湾運営の効率性や競争力の向上に適切な対応が難しくなった。

このような港湾管理体制の問題点を改善するため、1990年4月に韓国コンテナ埠頭公団が設立されたが、政府主導の管理は続くことになる。しかし、1990年代には、「社会的間接資本投資民間資金促進法」(94年)、「新港開発促進法」(96年)、「PPI法」(98年)など成立させ、国内外の民間投資を促進、さらには港湾運送事業の規制緩和なども実行している。そして、釜山港や光陽港のコンテナターミナルでは埠頭運営の民間委託や、釜山新港では建設・管理・運営を一体化した民間委託など、民営化路線を歩んでいる。

さらに、韓国コンテナ埠頭公団の管理体制は東北アジアのハブ港等を目指しての競争力を付けるには公共性ととも民営化をより活性化させる制度の取り入れを行う必要性から、1999年3月に政府の国務会議によって特定の港湾を集中的に管理・運営する制度として「港湾公社制度」の立法を議決した。2003年5月29日に港湾公社法が立法されて、2004年1月16日に「釜山港湾公社(BPA)」が開業されるに至っている。

## 5. 今後の方向と課題

本項では、国際コンテナ貨物に関連した最近の課題と今後のコンテナ港湾政策について考察する。

### (1) 国際海上コンテナ貨物を中心とした課題

国際海上コンテナ輸送に関してわが国では、以下のような課題を抱えている。

第一に、「荷主企業のグローバル化」があげられる。物流に関して言えば、日本への製品輸入はあるものの、世界市場への輸送は中国など他国から行なわれることになり、日本を経由する物流が少なくなっている。逆に、わが国製造業が進出している中国では、世界一のコンテナ取り扱い国に成長している。

第二に、「海運業をめぐる変化」である。90年代前半ではコンソーシアムの形成、90年代後半においては、船舶やコンテナターミナルなどの共同利用、さらに船舶の大型化が進展し、取扱量が安定期に入っている日本を抜港する船会社が出現している。これによってわが国から世界一周する基幹航路が減ってきている。

第三に「日本港湾の対応の遅れ」である。国・地域別取扱量では世界第4位を維持しているわが国であるが、取り扱い港湾が60数港にも分散しており、貨物取り扱いの選択と集中が行われていない。さらに、高コスト構造や通関時間の問題などハードよりもソフト面での対応が遅れている。

## (2) 実態調査に基づくコンテナターミナルの運営方向

2005年4月～5月に実施した東京港、横浜港、博多港、北九州港の港湾管理者および、2005年11月～12月に実施した北九州港を利用している製造業者、物流業者に対するヒアリング調査から得られた今後のコンテナターミナル運営の方向性は以下に示す通りである。

東京港は、神戸港と並びわが国で初めてコンテナ船が寄港した港である。コンテナ埠頭は、1970年代から大井、品川ふ頭を整備・供用開始し、1985年、青海コンテナふ頭も整備した。さらに、2003年、中央防波堤埋立地に上組のプライベートターミナルが完成している。このように時代のニーズにあわせ整備された。当初は京浜外貿埠頭公団が整備したが、後に東京港埠頭公社に委譲される。現在、埠頭公社が管理する9バースは空バースもなく経営は安定しているが、都市計画税、固定資産税の2分の1減免や国からの無利子融資がなくなることを見想定すると、従来の公社運営は行き詰ると考えている。東京港では、埠頭毎の地区協議会を重視しながら、将来は羽田空港も視野に入れた京浜ポートオーソリティ構想が提言された。

横浜港では、大黒ふ頭、本牧ふ頭、南本牧ふ頭などで外貿コンテナ貨物を取り扱っている。横浜市は、スーパー中枢港湾の次世代コンテナターミナルと位置づけている本牧ふ頭BC突堤の管理・運営主体を「横浜港メガターミナル(株)」に委託することにした。従来、本牧ふ頭は公共ふ頭であるが、民間会社1社に貸し付けるなど公共と公社埠頭の区別がなくなっている。公社バースの管理運営は東京と同様厳しいことが予想されるため、公共との一元管理を検討している。

博多港では、香椎コンテナターミナルとアイランドシティコンテナターミナルで3バースのコンテナターミナルが稼働している。2004年4月から管理・運営は第三セクター会社である博多港ふ頭(株)に委託し、期間は10年間である。埠頭用地は港湾管理者による行政財産の貸付とし、上下分離方式で民間企業による一体的な運営を目指すものである。しかし、同社はこれまでもコンテナターミナルの管理を委託されており、ITシステムの導入を図るなどかなり効率性の高い低コストのターミナル運営を実現している。したがって、長期リース制度に変わったからといって大きな変化はないという指摘であった。また、単なる施設の委託管理会社であり、同社では料金を下げるといったこともできないという課題もある。このような点から、管理会社では長期リース制度は福岡市の委託料の削減を目指した制度ではないかといった厳しい指摘もあった。

北九州港の外貿コンテナは門司地区の太刀浦、小倉地区で取り扱っているが、関門海峡の影響があり大水深を確保できないため、ひびきコンテナターミナルの建設を行った。この管理・運営にPFI方式が採用され、2005年4月、供用開始されたところである。開

業後1年を経過していないので、ひびきの投資効果については今後の研究に譲るが、背後圏企業の意見では貨物誘致がどの程度進むか疑問視されている。管理者である北九州市は、中国、韓国港湾と戦略的なロジスティクス協定を結び航路ネットワークを構築しているが、既存の太刀浦との差別化がなされていないのが現状である。

### (3) 今後のコンテナ港湾政策

前述したように、国際物流においてコンテナ貨物の取り扱いは、企業の経営活動を左右するほど重要な存在になっている。ここでは、国土交通省のコンテナ港湾政策に対して私見を述べることにする。

2005年11月15日に閣議決定した「総合物流施策大綱」(2005-2009)では、今後の推進すべき物流施策の基本的方向性の一つとして「スピーディーでシームレスかつ低廉な国際・国内一体となった物流の実現」があげられ、総合物流施策推進会議で具体的施策が講じられている。その中核を占めるのは、「スーパー中枢港湾プロジェクトの推進」であり、「港湾コスト3割削減、船舶入港から貨物引取りが可能となるまでのリードタイムを1日程度短縮する。」ことを目標としている。さらに、「スーパー中枢港湾の背後地に、特定流通業務施設の立地を促進することで国際ロジスティクス・ハブの形成を行う。」と記されている。この過程で前述した長期リース方式や埠頭公社の民営化、広域港湾管理、メガ・ターミナルオペレーターなどの個別施策が提案され実行されている。

この施策は一応の評価はできるが、日本出し釜山経由の貨物を一部引き戻すことはできても本来の意味の国際ハブは難しいのではないか。わが国の国際コンテナ貨物は徐々に低迷期に入っており、現時点では、釜山港におけるわが国への配送拠点化戦略、中国諸港への直行航路増便などのなかで小手先の戦略を打ち出しても東北アジア貨物の集散地とはなりえないと考える。わが国で新たな産業が育成されるか、製造業の本格的な日本回帰が起り、わが国発着のベース貨物を増やすといった抜本的な対応が前提となろう。また、国土交通省が積極的に関与する港湾は、東京港+横浜港(2004年データで596万TEU)、大阪港+神戸港(同358万TEU)、名古屋港(同216万TEU)および北部九州港湾(北九州港、博多港)の4港湾とし、規模の経済を働かせながら大規模なコンテナ港湾再編を行うべきであろう。その他の港湾は、地域の実情にあわせながら、4港湾との内航ネットワークを充実していくことが考えられる。ただし、荷主企業は時間とコストの両輪で動いており、そのニーズをいかに港湾活動に反映できるかが勝負である。いずれにしても港湾の管理・運営は、これまでの公共部門から港湾を経営するという視点で考えることが重要である。

## 6. おわりに

本稿では、国際コンテナ貨物の流動と、コンテナターミナルを中心としたコンテナ港湾政策について論じてきた。わが国の喫緊の課題は、港湾コスト削減、通関時間短縮への対応である。港湾は世界標準の流れのなかで動いており、荷主企業の貿易形態に従って、最適な場所の港湾が選ばれている。わが国の港湾は、選ばれる港湾となるべく一層の効率化、地域ニーズに合致した港湾戦略を見直す時期に来ている。

最後に、国際コンテナ貨物の流動に関する基礎資料の収集では、小梶幸一氏（㈱日通総合研究所）にお世話になった。ここに謝意を表す次第である。

なお、本論のデータ、記載事項は、2006年3月時点であることをお断りしておきたい。

### 注

- 1) 本田博之「岐路に立つ埠頭公社」*Container Age*, No.459, 2005年10月, 39-43頁。
- 2) 本田博之「日本港湾の構造改革」*Container Age*, No.450, 2005年1月, 45-54頁。
- 3) 小林照夫, 山上 徹監修『国際物流と港湾』第10章「日本の外貿コンテナ埠頭経営の歴史的特性」(清野薫氏執筆部分) 2004年1月, 141-143頁。
- 4) 日本海事新聞2006年1月27日「那覇港 公共国際コンテナターミナル完成」
- 5) 日本海事新聞2005年7月26日「埠頭公社 民営化スキーム」
- 6) 日本海事新聞2005年12月21日「港湾局06年度予算内示」
- 7) 香川正俊訳『中華人民共和国港湾法解釈』成山堂書店, 2005年2月, 11-19, 109頁。
- 8) 日本海事新聞2003年4月15日「大連港務局を民営化へ」
- 9) 汪正仁, 郭雁燕「21世紀の中国国際コンテナ物流戦略 上海港・洋山計画を中心に」流通設計 21, 輸送経済新聞社, 2006年1月, 30-33頁。
- 10) 男澤智治, 李美永「日本と韓国の港湾政策の比較研究～特にコンテナターミナルの整備を中心として～」日本港湾協会研究奨励助成テーマ, 2005年7月提出。
- 11) 男澤智治「釜山港の民営化政策～コンテナターミナルの整備を中心にして～」港湾経済研究 No.42, 2004年3月, 107-119頁。

### 参考文献

1. *Containerisation International Yearbook* 各年版
2. 市村眞一監修, 土井正幸編著『港湾と地域の経済学』多賀出版, 2003年11月, 64-71頁。
3. 三浦良雄「加速する港湾建設と行政改革」*Container Age*, No.436, 2003年11月, 21-26頁。
4. 高橋宏直『コンテナ輸送とコンテナ港湾』技報堂出版, 2004年11月, 1-40頁。
5. 国土交通省海事局『海事レポート 平成17年版』日本海事広報協会, 2005年7月, 55-72頁。